

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается отдаленность органов государственного и местного самоуправления от населения. Народовластие представляет собой не столько реальные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия его в законотворчестве, сколько декларируемое желание власти вовлечения общества в управление государством.

В условиях постоянного поиска оптимальных механизмов взаимодействия власти и общества становится актуальным развитие института правотворческой инициативы граждан. Особое значение приобретает наличие механизма обратной связи между органами власти и населением в кризисных условиях. В последние годы в российском обществе идет рост инициативности граждан, которые хотят помочь государству в борьбе с кризисными явлениями, увеличивается количество обращений в органы власти, в том числе петиций с законодательными предложениями. Развитие института правотворческой инициативы граждан позволяет выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учитывать интересы различных групп населения, стимулировать их правовую активность. «В своем большинстве наиболее квалифицированные с точки зрения обеспечения качества законопроекта люди зачастую как раз остаются за бортом полномочных органов, к тому же многие и не стремятся туда. Однако они от этого не остаются равнодушными к тому, какие законы принимаются в государстве по содержанию, а также к качеству актов» [1].

Следует отметить, что в настоящее время институт правотворческой инициативы практически не используется. Механизм внесения правотворческой инициативы гражданами достаточно сложный и требует много средств, а так же усилий инициативной группы по сбору необходимого количества подписей. В тоже время, внести проект правового акта в законодательный орган субъекта может любой депутат, в том числе и по просьбе граждан, и это ему от него не потребует никаких усилий.

Во многих регионах России правотворческая инициатива народа закреплена в Уставах и Конституциях, без определенного четкого механизма ее осуществления. Для полноценного развития этой формы прямого народовластия необходимо принятие на федеральном уровне рамочного закона, который бы детально и качественно урегулировал вопросы реализации правотворческой инициативы граждан. Учитывая развитие информационных технологий, а так же тенденции связанные с развитием «электронного правительства» и «электронной демократии» целесообразно было бы предусмотреть в законе возможность организации процесса выдвижения правотворческой инициативы, обсуждения и сбора подписей в электронном виде. Это позволило бы упростить громоздкую и дорогостоящую существующую процедуру по сбору подписей.

Представительные органы многих муниципальных образований устанавливают невыполнимые для граждан требования к составу сопроводительных документов к проекту нормативного акта, такие как: справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования; перечень муниципальных правовых актов, отмены, изменения, дополнения которых потребует принятие данного муниципального правового акта; перечень муниципальных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного проекта, если реализация проекта требует принятия муниципальных правовых актов; финансово-экономическое обоснование; заключение о проведении

лингвистической экспертизы проекта на предмет соответствия орфографическим, пунктуационным и стилистическим нормам русского языка. Данные требования являются неоправданными с точки зрения реальных возможностей инициативной группы и ограждают граждан от участия в нормотворческом процессе.

В тоже время, предоставление прав правотворческой инициативы гражданам и упрощение процедуры внесения ее на рассмотрение законодательным органом несет некоторые угрозы с точки зрения эффективности этой деятельности. «Справедливо полагать, что широкий круг субъектов права нормотворческой инициативы более демократичен, чем узкий, позволяет отражать в нормотворчестве более широкий круг местных проблем. Но справедливо и другое: очень широкий круг лиц, приобретающих такое право, несет в себе двойную угрозу, имеющую результатом при ее реализации, полное разрушение системы нормотворчества в муниципальном образовании» [2].

Увеличение круга лиц занимающихся нормотворчеством ведет к снижению качества правовых актов, а в итоге - эффективности всей системы законотворчества. Наделение граждан правами субъекта правотворческой инициативы обрекает органы местного самоуправления рассматривать от проекта к проекту вопросы, имеющие мало отношения к действительным общественным проблемам, а больше отражающих частный интерес. Например, в период выборов с помощью правотворческой инициативы граждане могут осуществлять пиар – акции, когда в целях политической саморекламы организовывается сбор подписей под тем или иным популистским правовым актом. Приведенный пример не отрицает как таковой ценности института правотворческой инициативы в системе народовластия, а демонстрирует разрыв между благими целями демократического общества и действительностью.

Как вариант участия населения в нормотворческом процессе в литературе предлагается использовать конструкцию «идеи законопроекта» [3], которая представляет собой систему суждений о необходимости принятия новых либо изменения действующих правовых актов. Например, если группа граждан, выступающих как «субъект правотворческой инициативы, не располагает возможностью самостоятельно подготовить проект закона» [4], то предлагается идея законопроекта, на основе которой впоследствии уполномоченным органом будет осуществляться разработка нормативного акта с необходимыми сопроводительными документами.

Эффективно функционирование местного самоуправления является неотъемлемым элементом нашего государства и должно быть основано на разумном сочетании непосредственной и представительной демократии. В настоящий момент именно на этом уровне право граждан на участие в нормотворческом процессе может быть реализовано наиболее полно, что обусловлено самой природой местного самоуправления. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления должна выявлять, закреплять и воплощать волю населения муниципального образования. Необходимо усовершенствовать данную деятельность путем развития и распространения различных форм непосредственного участия граждан в ее осуществлении, в результате которых будут приниматься правовые акты в соответствии с волей населения.

Активное и разнообразное участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления должно реализовываться на разных стадиях данного процесса в форме правотворческой инициативы граждан, публичных слушаний, совмещенных с общественной экспертизой, собраний и конференций граждан, опросов граждан, обращений граждан в органы местного самоуправления. Нормативное закрепление эффективных механизмов участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления будет способствовать развитию демократического

гражданского общества, предоставляя гражданам возможность управлять делами государства и защищать свои интересы. Многообразие форм участия населения в правотворческом процессе органов власти позволит надеяться на нераспространение протестных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, таких как забастовки, шествия, пикеты и т.д.

#### Литература

1. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. N 3; [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004.N1. С.6
3. Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. N 2; [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. N 3; [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».